

base de buena y transparente gobernanza y, en segundo lugar, por su capacidad para incluir a toda la comunidad humanitaria, escuchando tanto a las comunidades a las que va dirigida como a las ONG; sólo mediante una consulta completa con todas las partes interesadas se podrá conseguir un retorno duradero y sostenible en Kivu del Norte.

Finalmente, en febrero de 2010 el Acuerdo Tripartito entre el Gobierno de la RDC, Ruanda y ACNUR preparaba el terreno para el retorno de más de 40.000 refugiados congoleños huidos a Kivu del Norte durante las guerras étnicas de 1993 y el período posterior al genocidio ruandés de 1994.³ No se ha hecho pública ninguna cronología respecto al cierre de los campos de refugiados en Ruanda hasta la fecha y ha habido pocos indicios de retornos espontáneos a la RDC. Algunas voces procedentes de ONG internacionales y de la sociedad civil congoleña han manifestado, sin embargo, su preocupación porque sí se han

producido desplazamientos espontáneos de personas hacia Rutshuru y Masisi, muchas de las cuales supuestamente no pueden demostrar su nacionalidad congoleña y no son reconocidas por los líderes locales de los pueblos. Estos movimientos ya están provocando tensiones en algunas partes de Kivu del Norte, que ya cuenta con una compleja dinámica étnica y demográfica. Muchos actores humanitarios consideran que estos movimientos de población se basan en una decisión política que presta poca atención a si las condiciones para el retorno son las correctas.

Existe, pues, una serie de herramientas y acuerdos cuyo objetivo es facilitar los retornos a Kivu del Norte: PEAR, que ofrece enfoques humanitarios pragmáticos para asistir a los retornados; el plan STAREC/ISSSS, que se encuentra en pañales todavía y que posiblemente proveerá los mejores y más matizados marcos para avanzar hacia un proceso de retorno y reintegración sostenible; y un

Acuerdo Tripartito más problemático que en estos momentos podría verse minado por la realidad de los movimientos de población sobre unas porosas fronteras internacionales. El éxito o el fracaso de estas herramientas dependerá de hasta qué punto el Gobierno y los donantes sigan estando comprometidos con las soluciones duraderas. El desafío para la comunidad humanitaria será garantizar que se mantienen los compromisos políticos, mientras que la asistencia sigue llegando a quienes son considerados más vulnerables.

Fergus Thomas (fergust@hotmail.com) es agente de coordinación de la estabilización en Kivu del Norte con MONUSCO (<http://monusco.unmissions.org>) y antes fue coordinador de Concern Worldwide en el este del Congo.

1. http://www.unicef.org/wcaro/2009_2961.html

2. <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4514>

3. Véase el artículo de Maria Lange en pp. 48-49.

De tripartitos, paz y retornos

Steve Hege

Tras los acuerdos internacionales que amparan el retorno de refugiados a las provincias de Ecuador y Kivu del Norte, el reto consiste en crear estructuras locales que puedan hacer que éstos funcionen.

En la primera mitad del 2010, el gobierno de la República Democrática del Congo (RDC) firmó dos acuerdos tripartitos, por separado, con sus países vecinos y con ACNUR sobre el retorno de refugiados. A causa de los diferentes conflictos en los extremos opuestos del vasto territorio de la RDC, ambas poblaciones refugiadas han sido especialmente beligerantes. Estos dos procesos de retorno se han basado en el establecimiento efectivo de comités de paz locales, entre los que se incluyen organismos cuyo objetivo es promover el diálogo y la comprensión mutua, así como facilitar medidas colectivas para resolver problemas y mitigar los riesgos de reaparición de la violencia. Los comités de paz locales pretenden alejarse de estilos autoritarios de toma de decisiones y basarse en el consenso.¹ En la RDC se enfrentan a un amplio abanico de retos que, sin embargo, constituyen oportunidades únicas de consolidación de la paz para los retornos.

Retornos a Kivu del Norte

En febrero, el Gobierno congoleño firmó un acuerdo tripartito con el Gobierno ruandés y ACNUR para establecer las fases de retorno de los más de 50.000 refugiados tutsis congoleños desde

los campos de Ruanda al este de la RDC. La mayoría de estos refugiados huyeron a Ruanda entre 1994 y 1996 cuando más de un millón de hutus inundaron las provincias de los Kivus tras el genocidio ruandés. Una de las principales peticiones del grupo rebelde CNDP² liderado por Laurent Nkunda era el retorno de esos miembros de su comunidad congoleña tutsi. Para facilitar este proceso, el acuerdo de paz de marzo de 2010 se comprometió a establecer comités locales de pacificación; un tipo de comités de paz locales. Estos comités se están estableciendo de manera progresiva en la provincia de Kivu del Norte y están compuestos por autoridades locales, jefes tradicionales y actores civiles, junto con una representación equitativa de todos los grupos étnicos presentes en cada *groupement* (subdivisión territorial). A pesar de los muchos esfuerzos realizados para establecer los comités de paz locales, éstos van a tener que lidiar con diversos y complejos desafíos.

Sobre todo existe una gran preocupación porque los comités de paz locales no sean capaces de actuar con imparcialidad a la vista de la expansión y el dominio territorial del CNDP en las zonas de

retorno. Desde su integración parcial en el ejército congoleño, a cambio del arresto de Laurent Nkunda por parte de Ruanda en enero de 2009, el CNDP ha cuadruplicado el terreno que se encuentra bajo su control exclusivo y ha desafiado las órdenes de reubicarse fuera de las provincias de los Kivus. A pesar de que se dismanteló oficialmente su muy criticada administración civil paralela, el CNDP sigue controlando todos los aspectos de la vida en muchas zonas que continúan estando fuera de los límites de otras autoridades congoleñas. Esta realidad puede comprometer la capacidad de los comités de paz locales para lograr un consenso sobre el retorno de manera autónoma.

El próximo reto crítico para los comités de paz locales de Kivu del Norte será determinar la nacionalidad y el origen de los potenciales retornados. Tras años de apoyo por parte de Ruanda a los grupos rebeldes tras su ocupación general del este del Congo (1998-2002), muchos congoleños temen profundamente los intentos de repoblar las provincias de Kivu con comunidades leales al liderazgo del CNDP y sus partidarios de Ruanda. El CNDP y el Gobierno ruandés reivindican que hay más de 150.000 refugiados sin registrar fuera de los campos cuyo posible retorno no será controlado por ACNUR, con un



Repatriación de Zambia a Moba, Katanga, RDC, mayo de 2009

UNHCR/K Barnes

mandato que sólo incluye a los residentes en campamentos. Ya se han descubierto evidencias de que los oficiales del CNDP han estado facilitando el traslado a los Kivus de ciudadanos ruandeses que declaraban ser retornados espontáneos congoleños. Aunque los comités de paz locales deberían ser capaces de manejar la población de los campos, las controversias sobre la nacionalidad de otras poblaciones podrían sobrepasar sus capacidades.³

Los conflictos violentos por la tierra supondrán también un reto importante para los comités de paz locales de Kivu del Norte. A menudo la cuestión que se disputa consiste en grandes concesiones agrícolas y terrenos más pequeños que los tutsis vendieron a precio de saldo en su prisa por huir a Ruanda. Aunque algunos refugiados retornados espontáneos han vuelto a comprar sus antiguas tierras de manera pacífica, los granjeros no-tutsis han sido víctimas de un sistema de expropiación de tierra. Si bien los líderes tradicionales han desempeñado históricamente un papel

importante en la asignación de tierra, el CNDP defiende ahora dudosos títulos de propiedad que se obtuvieron durante la guerra y que nunca han estado en sintonía con las prácticas tradicionales.⁴

Por último, los divergentes intereses políticos y electorales del gobierno de la RDC, del CNDP y de Ruanda podrían producir avances precipitados o importantes retrasos en los procesos de retorno previos a las elecciones presidenciales de 2011, amenazando así la autonomía y el funcionamiento de los comités de paz locales de Kivu del Norte.

Los retornos a la provincia de Ecuador

En junio de 2010 se llegó a un segundo acuerdo tripartito para el retorno de más de 115.000 refugiados que habían huido a la República del Congo-Brazzaville (RoC) como consecuencia del levantamiento que sacudió la provincia occidental de Ecuador a mediados del 2009. El acuerdo hace un llamamiento a la amnistía y al “establecimiento urgente de un mecanismo de reconciliación intracomunitaria”.⁵ Este comité de

paz local, establecido en agosto, ha conseguido algunos progresos a la hora de promover el diálogo, pero se enfrenta a retos tan desalentadores como los de Kivu del Norte.

El primero de ellos será las tensiones socioeconómicas entre las tribus Lobala y Boba que dieron lugar a la insurgencia. La patria histórica de los Lobala es la ciudad de Dongo, pero los Boba han aumentado de manera progresiva su poder administrativo y económico en esta ciudad. Como resultado, los líderes políticos Lobala apoyaron la rebelión con la esperanza de obligar al Gobierno central a hacer concesiones socioeconómicas a su tribu. A finales de octubre de 2009, tras solicitar a todos los Boba que desalojaran la ciudad, las fuerzas rebeldes atacaron Dongo quemando la mitad de las casas y asesinando a más de 300 personas.⁶

No va a ser fácil superar el extenso trauma y la personalización de la violencia en Dongo. El profundo rencor llevó a muchos Lobala de Dongo a

participar en el ataque ocurrido en octubre y otros tantos huyeron a la República del Congo-Brazzaville para esconderse entre sus familias en el campo de refugiados. Dado que la amnistía solicitada en el acuerdo tripartito no cubriría a los perpetradores de las masacres de Dongo -consideradas atrocidades masivas por el derecho internacional- los comités de paz locales también lucharán para mitigar las consecuencias de una exoneración limitada para los retornados.

Por otra parte, a pesar de que el líder rebelde Odjani Mangbama ya se encuentra en manos de las autoridades de la República del Congo, todavía no ha sido extraditado a la RDC. El comité de paz local de Dongo tendrá que superar arraigados patrones de resolución de disputas basados en el pago a líderes locales, quienes descuidan las cuestiones sociopolíticas subyacentes. Finalmente, dado que la provincia de Ecuador ha sido un bastión de la oposición política al presidente Kabila, cualquier intervención del gobierno central se considera potencialmente sospechosa y se mira con recelo.

Limitaciones y claves para el éxito de los comités de paz locales

Amplios estudios han demostrado que el éxito de los comités de paz locales depende en gran medida de diversos factores.⁷ En primer lugar, los comités de paz locales resultan más apropiados en zonas en las que las estructuras locales de gobierno son demasiado débiles, están demasiado politizadas o carecen de legitimidad suficiente para abordar cuestiones delicadas. Asimismo, sólo deberían establecerse comités de paz locales cuando el contexto se adecúe a enfoques pacificadores más blandos y en lugares en los que la implementación contundente de los acuerdos políticos pudiera incitar conflictos adicionales. Los comités de paz locales como tales parecen ser respuestas bastante apropiadas para procesos de retorno complejos en entornos frágiles como Ecuador y Kivu del Norte.

Además, resulta crucial que la composición de los comités de paz locales mantenga el equilibrio entre moderados y radicales. Se debe incluir las posturas extremas más importantes, si bien suavizadas por los líderes de las comunidades, quienes son respetados por las partes del conflicto y capaces de asegurar y estabilizar el proceso de diálogo. Los comités de paz locales de Kivu del Norte y Ecuador deben reforzar el liderazgo de los participantes con estas cualidades únicas.

Precisamente porque se basan en el poder “blando”, los comités de paz locales son vulnerables, especialmente ante la posibilidad de ser absorbidos o distorsionados por actores nacionales y saboteadores locales. Aunque a algunos radicales se les puede controlar, los comités de paz locales deben exponerse al público y aislarse de agendas ocultas que pretendan minar su independencia. Los esfuerzos en curso deben realizarse desde Kivu del Norte y Ecuador para garantizar una amplia aceptación local y nacional de la credibilidad de los comités de paz locales, así como de los contextos políticos y de seguridad que desarrollan.

Asimismo, estos comités deben evitar establecerse como órganos decisorios alternativos. Cuando se les da demasiado poder pueden transformarse fácilmente en arenas competitivas, lo que mina su papel distintivo como facilitadores de diálogo y consenso. Por otra parte, cuando los actores nacionales no consiguen establecer cambios estructurales radicales, aunque los líderes locales dispongan de un punto de vista único, no sería realista abrumar a los comités de paz para que resuelvan las causas profundamente arraigadas del conflicto. Por tanto, se debe tener cuidado con hasta qué punto se encarga tareas a los comités de paz locales del Congo que van más allá de sus medios o se les exige el dictamen de sentencias, ya sean cuestiones sobre tierra y nacionalidad en Kivu del Norte o sobre disposiciones político-administrativas en Dongo.

Por último, los comités de paz locales funcionan cuando existe un sólido acuerdo de paz en el que la mayoría de los actores locales consideran que se refleja razonablemente sus principales preocupaciones e intereses. Sin embargo, ningún proceso de retorno tendrá lugar en la RDC en un contexto donde las rebeliones fueron detenidas por una rendición opaca o por la captura de los principales líderes rebeldes en países limítrofes. En Ecuador no existe ningún acuerdo de paz y el de marzo parece ser simplemente la versión pública de las veladas promesas al CNPD.

Conclusión

La mayoría de los refugiados retornados requieren un compromiso por parte de los, a menudo, imperfectos mecanismos para afrontar las largas tensiones locales, así como para facilitar los aspectos prácticos de la reintegración de grandes poblaciones. La RDC ha depositado una cantidad importante de responsabilidad en estructuras formales de paz locales para mitigar y tratar los numerosos obstáculos del

retorno duradero en Kivu del Norte y las provincias de Ecuador. Entre ellos se incluyen las tensiones intercomunitarias, los conflictos sociopolíticos en curso, las amnistías, los conflictos de tierra y cuestiones de nacionalidad. Por tanto, las contribuciones de los comités de paz locales resultan de vital importancia, aún con la vulnerabilidad de sus funciones. Los comités de paz locales del Congo no van a operar bajo circunstancias ideales y, como consecuencia, van a necesitar un significativo apoyo externo, no sólo para ofrecer asesoramiento y asistencia técnica, sino también para ofrecerles refuerzo y protegerles de las numerosas amenazas relacionadas con estos retos. Si bien no es de esperar que estos comités de paz locales puedan compensar ellos solos las deficiencias de los contextos políticos en los que operan, con el suficiente respaldo nacional e internacional para mitigar ciertos riesgos, pueden contribuir de manera positiva. No son la panacea, pero los comités de paz locales de la RDC representan grandes oportunidades para acompañar estos complejos procesos de retorno.

Steve Hege (stevehege@peaceappeal.org) es asociado de la fundación Peace Appeal Foundation (<http://peaceappeal.org/>) y miembro del Grupo de Expertos para la RDC del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Informes del Grupo de Expertos para la RDC: <http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml>

Índice de publicaciones sobre la RDC del Consejo de Seguridad de la ONU: <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLEMTIsG/b.2885701/>

1. Andries Odendaal y Retief Olivier, ‘Local Peace Committees: Some Reflections & Lessons Learned’ (“Comités de paz locales: algunas reflexiones y lecciones aprendidas”), Academia para el desarrollo educativo, 2008. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/Odendaal-Olivier-LPCs>
2. Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (Congrès national pour la défense du peuple)
3. Refugees International, ‘DR Congo: Unstable Areas Threaten Returns’ (“RD Congo: las zonas inestables amenazan los retornos”), 20 de abril 2010. Disponible (en inglés) en: <http://www.refugeesinternational.org/policy/field-report/dr-congo-unstable-areas-endanger-returns>
4. IRIN, ‘DRC-Rwanda: Land rows complicate refugees’ returns’ (RD Congo: la tierra complica el retorno de refugiados”), 2 de julio de 2010. Disponible (en inglés) en: <http://www.irinnews.org/report.aspx?Reportid=89708> Véase también el artículo de Baptiste Raymond en pp. 20-21.
5. Acuerdo Tripartito de la RDC con ACNUR y RoC, 5 de junio de 2010. Disponible (en francés) en: <http://tinyurl.com/RoC-Tripartite>
6. Refugees International, ‘DR Congo: Spotlight on the Equateur Crisis’ (RD Congo: la crisis de Ecuador en el centro de atención”), 31 de marzo de 2010. Disponible (en inglés) en: <http://www.refugeesinternational.org/policy/field-report/dr-congo-spotlight-equateur-crisis>
7. Comunicados personales y por correo electrónico con Andries Odendaal, miembro del Programa Jennings Randolph del Instituto por la Paz de Estados Unidos, Marzo de 2010. Véase también (en inglés): <http://www.mefeedia.com/watch/31185424>